

JURNAL
EKSISTENSI ULTRA PETITA DALAM PELAKSANAAN
FUNGSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA
DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
YOGYAKARTA



Diajukan Oleh :

PRATIWI

N P M : 100510304
Program Studi : Ilmu Hukum
Program kekhususan : Hukum Kenegaraan dan Pemerintahan

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
FAKULTAS HUKUM
2014

HALAMAN PERSETUJUAN

JURNAL

**EKSISTENSI ULTRA PETITA DALAM PELAKSANAAN
FUNGSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA
DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
YOGYAKARTA**



Diajukan Oleh :

PRATIWI

N P M : 100510304
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan dan Pemerintahan

Telah Disetujui

Dosen Pembimbing Tanggal : 25 Juni 2014

Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum Tanda Tangan :

Mengesahkan

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Atma Jaya Yogyakarta,



Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., LL.M.

- I. Judul** : Eksistensi Ultra Petita dalam Pelaksanaan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta.
- II. Nama** : Pratiwi, Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum
- III. Program Studi** : Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

IV. Abstract

Administrative Court as one of the judiciary under the Supreme Court, was created to resolve disputes between government and the citizen of the country as a result of government actions are considered to violate the rights of citizens. Beside that, Administrative Court has a function to monitor the actions of the Administrative that detrimental to the people, who at the same time it contains the function of legal protection for the people in the state of law.

Administrative Court has a characteristic that are typical when compared with the judiciary in general. One of them is the principle of liveliness judge, where judges burdened with the task of finding material truth, as well as to balance the position of the plaintiff and defendant, because of the defendant's position is stronger than the plaintiff's position. Application of the principle of liveliness consequence judges the authority of the Administrative to conduct *Ultra Petita*, which is decide on matters directly relating to the principal problems that sued, although it's not requested to be cut off by Plaintiff.

Until now there is no provision which expressly allowed or not regulating the permissibility about *Ultra Petita*. There is no legal reasons, the rules of law, as well as a source of constitutional law governing the *Ultra Petita*. Thus, legal practitioners (particularly Judge at the Administrative Court) often finding the uncertainty and dissent (differences of opinion) regarding the permissibility allowed or not to use *Ultra Petita* to decide. This resulted in the application of *Ultra Petita* be ineffective.

Opinions about not allowed to cut off the *Ultra Petita* also still adopted by most legal practitioners, including legal practitioners (especially judge) at the Administrative Court in Yogyakarta. Almost all of judge at the Administrative Court in Yogyakarta never decide disputes the Administrative that submitted by using *Ultra Petita*. So this makes the existence of the function *Ultra Petita* of Administrative at the Administrative Court in Yogyakarta is not optimal.

Judges decision to decide *Ultra Petita* when linked with the function of the Justice Administrative which aims to examine, decide and resolve disputes Administrative, should be based on a sense of Justice, according to expediency, predictability, and fairness. The most important is the existence of legal grounds and meet the elements of justice, then *Ultra Petita* can be used (it can be used *Ultra Petita*).

V. Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 24 ayat (1) dan (2), dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, maka dibentuklah Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan Kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, Indonesia menganut *Dual System of Courts*. *Dual System of Courts* yaitu dua sistem peradilan yang selain terdapat Peradilan Umum, terdapat pula Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri. Sebagai konsekuensi dari *Dual System of Courts* ini, maka diperlukan penegakan lapangan sengketa atau perkara administrasi sebagai bidang kompetensi peradilan yang bersangkutan. Sengketa atau perkara administrasi merupakan perselisihan antara dua pihak, yaitu antara warga

masyarakat dan Pemerintahan atau penguasa dalam bidang hukum publik, khususnya hukum administrasi.

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dan adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Hal itu sebagaimana merupakan tujuan dari pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara memiliki ciri-ciri yang bersifat khas, terutama yang terkait dengan prinsip-prinsip yang berlaku dalam hukum acaranya. Salah satu asas hukum yang berlaku dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Dengan adanya asas keaktifan hakim ini, maka kedudukan tergugat yang merupakan pejabat negara berhadapan dengan penggugat yang merupakan rakyat biasa, diperlukan keseimbangan dengan menerapkan keaktifan hakim.

Berkaitan dengan asas keaktifan tersebut di atas, terdapat 2 pertimbangan yang mendasari eksistensi asas itu, yaitu : *pertama*, karena Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan merupakan bagian dari hukum positif yang harus sesuai dengan tertib hukum (*rechtsorde*) yang berlaku. Karena itu hakim dibebani tugas untuk mencari kebenaran material. *Kedua*, peran aktif hakim dimaksudkan untuk menyeimbangkan kedudukan penggugat dan tergugat, dikarenakan kedudukan tergugat lebih kuat daripada kedudukan penggugat.

Penerapan asas keaktifan hakim berkonsekuensi adanya kewenangan hakim tata usaha negara untuk melakukan *Ultra Petita*, yaitu memutuskan tentang hal-hal yang langsung berkaitan dengan permasalahan pokok yang digugat, walaupun tidak dimohonkan untuk diputus oleh tergugat. Penerapan *Ultra Petita* diperlukan agar hakim dapat mempertimbangkan secara lengkap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan, guna menilai keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tersebut

beserta akibat hukumnya, walaupun mungkin terdapat hal-hal yang berkaitan dengan pengujian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) itu tidak dimasukkan oleh penggugat sebagai dalil dalam gugatannya.

Sampai saat ini, dalam praktek Peradilan Tata Usaha Negara, hakim Pengadilan Tata Usaha Negara jarang menggunakan dan melaksanakan *Ultra Petita* ini. Banyak kendala yang dihadapi dalam penerapan *Ultra Petita* ini. Oleh karena itu, penulis ingin mengangkat permasalahan hukum ini menjadi suatu penelitian hukum yang penulis beri judul “Eksistensi *Ultra Petita* Dalam Pelaksanaan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan *Ultra Petita* dalam pelaksanaan fungsi peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta?
2. Apa saja kendala penerapan *Ultra Petita* dalam pelaksanaan fungsi peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta?
3. Apa saja upaya yang ditempuh untuk mengatasi kendala penerapan *Ultra Petita* dalam pelaksanaan fungsi peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta?

VI. Isi Makalah

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN MOTO

HALAMAN PERSEMBAHAN

HALAMAN KATA PENGANTAR

ABSTRAK

DAFTAR ISI

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

BAB I: PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Keaslian Penelitian
- F. Batasan Konsep
- G. Metode Penelitian

BAB II: PEMBAHASAN

A. Eksistensi Ultra Petita dalam Pelaksanaan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara

- 1. Ultra Petita
 - a. Pengertian Ultra Petita Menurut Para Ahli
 - b. Perbandingan Penerapan Ultra Petita di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Negeri
- 2. Peradilan Tata Usaha Negara
 - a. Sejarah Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara
 - b. Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara
 - c. Pengadilan Tata Usaha Negara
 - d. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara
 - e. Proses Beracara Peradilan Tata Usaha Negara

B. Penerapan Ultra Petita

- 1. Hakim Aktif
- 2. Teori Keadilan
- 3. Tinjauan Asas Ultra Petita di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta
- 4. Tinjauan Asas Ultra Petita di Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta

C. Kendala Penerapan Ultra Petita

- 1. Kendala Penerapan Ultra Petita secara Teoritis

2. Kendala Penerapan Ultra Petita secara Yuridis

3. Kendala Penerapan Ultra Petita secara Teknis

D. Upaya Mengatasi Kendala Penerapan Ultra Petita

1. Upaya Mengatasi Kendala Penerapan Ultra Petita secara Teoritis

2. Upaya Mengatasi Kendala Penerapan Ultra Petita secara Yuridis

3. Upaya Mengatasi Kendala Penerapan Ultra Petita secara Teknis

BAB III: PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

VII. Kesimpulan

1. Sampai saat ini belum ada ketentuan yang secara tegas mengatur tentang boleh atau tidak diperbolehkannya *Ultra Petita*. Belum ada alasan hukum, aturan hukum maupun sumber hukum tata negara yang mengatur mengenai *Ultra Petita* ini. Bahkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara belum ada ketentuan atau pasal yang secara khusus mengatur tentang *Ultra Petita*. Sehingga, praktisi hukum (khususnya Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara) seringkali menemukan ketidakpastian dan perbedaan pendapat mengenai boleh atau tidak diperbolehkannya memutus menggunakan *Ultra Petita*. Hampir semua hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta tidak pernah memutus sengketa Tata Usaha Negara yang diajukan dengan menggunakan *Ultra Petita*. Sehingga hal ini menjadikan eksistensi *Ultra Petita* dalam fungsi Peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta belum optimal dan menjadi tidak efektif.

2. Kendala penerapan *Ultra Petita* dalam pelaksanaan fungsi peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta adalah sebagai berikut :

a. Kendala Teoretis

Penerapan *Ultra Petita* dalam fungsi peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta mempunyai kendala teoretis, yaitu tidak diperbolehkannya *Ultra Petita* itu sendiri. Hal ini dikarenakan belum ada ketentuan yang secara tegas memperbolehkan atau tidak diperbolehkan dilakukannya *Ultra Petita* ini. Selama ini, pendapat tentang tidak diperbolehkannya memutus *Ultra Petita* masih dianut sebagian besar praktisi hukum. Selain itu, jika melihat sejarah, konsep Peradilan Tata Usaha Negara pun banyak yang diadopsi dari konsep Peradilan pada umumnya, khususnya Peradilan Perdata. Contohnya ialah Asas Keaktifan Hakim. Di dalam Peradilan Tata Usaha Negara, hakim bersifat aktif. Itu artinya bahwa hakim Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai tugas untuk menyeimbangkan kedudukan para pihak, yang dalam hal ini Penggugatnya adalah orang atau Badan Hukum Perdata dan Tergugatnya adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sedangkan di dalam Peradilan Perdata, hakim justru bersifat pasif, hakim lebih bersikap menanti dalil dan bukti yang dikemukakan oleh para pihak.

Selain itu, kewenangan hakim di Peradilan Tata Usaha Negara dengan hakim di Peradilan Perdata juga berbeda. Hakim Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai kewenangan *Ultra Petita*, yaitu memutus lebih dari yang dituntut. Sedangkan hakim di Peradilan Perdata mempunyai kewenangan *Intra Petita*, dimana hakim tidak boleh memutus lebih dari yang dituntut.

b. Kendala Yuridis

Penerapan *Ultra Petita* dalam fungsi peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta mempunyai kendala yuridis, yaitu tidak setiap kasus bisa diterapkan *Ultra Petita*, karena penerapan

Ultra Petita ini bersifat kasuistis (untuk kasus tertentu). Harus diingat pula bahwa kewenangan suatu pengadilan atau ketika hakim mengadili suatu perkara yang diajukan kepadanya ditentukan oleh pokok sengketa. Jika hakim tidak memperhatikan pokok sengketa yang diajukan kepadanya, maka putusan terhadap perkara yang diperiksanya bisa jadi melampaui batas kewenangannya dan memunculkan persoalan yuridis disatu pihak. Sedangkan di lain pihak, muncul rasa tidak puas, yaitu dalam bentuk putusan hakim yang bersifat *Ultra Petita*, khususnya di Pengadilan Tata Usaha Negara.

c. Kendala Teknis

Penerapan *Ultra Petita* dalam fungsi peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta mempunyai kendala teknis, yaitu belum banyak praktisi di lingkungan Tata Usaha Negara yang menerapkan *Ultra Petita* dalam menyelesaikan dan memutus sengketa Tata Usaha Negara. Terkhusus di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, hampir semua sengketa Tata Usaha Negara tidak diputus dengan *Ultra Petita*. Para hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara memberikan alasan bahwa penerapan *Ultra Petita* tidak boleh dilakukan secara sembarangan. Dibutuhkan pengalaman dan keahlian untuk menekuni *Ultra Petita* ini. Pengalaman dan keahlian dari tiap hakim tentunya juga berbeda, yang dipengaruhi oleh konsep dan sifat subyektif dari masing-masing hakim tersebut.

3. Putusan Hakim yang mengandung *Ultra Petita* apabila dikaitkan dengan eksistensi fungsi Peradilan Tata Usaha Negara yang bertujuan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, harus didasarkan pada rasa keadilan, sesuai dengan kemanfaatan, kepastian dan keadilan. Sesuatu hal yang terpenting adalah adanya alasan hukum dan memenuhi unsur keadilan, maka *Ultra Petita* bisa digunakan.

VIII. Daftar Pustaka

Buku:

Fockema Andreae, 1983, *Kamus Istilah Hukum Cetakan I*, Binacipta, Bandung.

Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta.

Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung.

Marbun, SF, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

_____, 1988, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.

Philipus M. Hardjon, dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

R. Wiyono, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara edisi Kedua*, Sinar Grafika, Ngunut.

Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara – Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

_____, 2010, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

Rochmat Soemitro, 1987, *Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Eresco, Bandung.

Soegijatno Tjakranegara, 1992, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Titik Triwulan T., dan Ismu Gunadi Widodo, 2010, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana Prenada Media Group.

Yahya Harahap, 2004, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35).

Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).

Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 157; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

Yurisprudensi :

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 21 Januari 1993, dengan register perkara No. 5 K/TUN/1992.

Internet :

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&ved=0CEAQFjAE&url=http%3A%2F%2Frepository.unhas.ac.id%2Fbitstream%2Fhandle%2F123456789%2F1600%2FSKRIPSI%2520LENGKAP%2520HAN%2520-0612-%2520FADEL.docx%3Fsequence%3D1&ei=XRE5UvngIMWGrgeBvIGQDQ&usg=AFQjCNEyR6acvXv-tVhWoEf_ZtiHhHuJkA&bvm=bv.52288139,d.bmk, diunduh pada tanggal 18 September 2013, pukul 09.56 WIB

http://eprints.uns.ac.id/877/1/Kajian_Yuridis_Vonis_Ultra_Petita_Terhadap_Putusan_Mahkamah_Konstitusi.pdf, diunduh pada tanggal 18 September 2013, pukul 10.11 WIB

<http://congakodok.blogspot.com/2013/03/pengertian-eksistensi-dan-kajian-usahha.html>, diunduh pada tanggal 10 September 2013, pukul 19.23 WIB

<http://rimalrimaru.com/pengertian-pelaksanaan/>, diunduh pada tanggal 10 September 2013, pukul 19.51 WIB

<http://www.wikiapbn.com/artikel/Fungsi>, diunduh pada tanggal 10 September 2013, pukul 19.49 WIB

<http://www.ptun-yogyakarta.go.id/index.php/profil/petaawilayah-yurisdiksi>, M. Zahid, diunduh pada hari Kamis, 12 September 2013, pukul 09.07 WIB

http://www.ptun.palembang.go.id/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=44&Itemid=19, diunduh pada hari Selasa, 11 Maret 2014, pukul 12.00 WIB

<http://harris-setyawan.blogspot.com/2012/04/keadilan-menurut-aristoteles.html>, diunduh pada hari Selasa, 11 Maret 2014, pukul 12.26 WIB

<http://teacher-007.blogspot.com/2012/02/keadilan-dan-kebenaran.html>, diunduh pada hari Selasa, 11 Maret 2014, pukul 12.30 WIB

hukumonline.com, diunduh pada hari Kamis, 8 Mei 2014, pukul 14.00 WIB